TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	28767/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO
INTERESSADO:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO, FABIO DE OLIVEIRA DALECIO, MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2942/26 - Tribunal Pleno

Representação da lei de licitações. Pregão eletrônico. Sistema de registro de preços. Aquisição de solução educacional. Vedação à participação de empresas em consórcio. Ausência de fundamentação técnica específica. Artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021. Intenção de registro de preços. Não realização. Artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021. Irregularidades configuradas. Ausência de demonstração de prejuízo concreto à competitividade, à economicidade ou à seleção da proposta mais vantajosa. Certame homologado e ata de registro de preços em execução. Risco de dano reverso ao interesse público. Procedência com expedição de determinações.

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada por MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA., por meio da qual se noticia a ocorrência de supostas irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n.º 8/2025, deflagrado pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO — CONDESCOM, com vistas à formação de registro de preços para eventual aquisição de solução educacional composta por conteúdos didáticos ou paradidáticos, materiais impressos e plataforma ou aplicativo digital educacional, alinhada às competências gerais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para atendimento dos estudantes da educação básica e auxílio à gestão das Secretarias de Educação e demais Secretarias dos municípios consorciados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

É possível colher da inicial a ocorrência das seguintes impropriedades: (i) ausência de descrição clara do objeto e das especificações técnicas, (ii) violação ao princípio da isonomia diante da faculdade concedida ao pregoeiro para prorrogar o prazo de envio das propostas e documentos complementares do licitante que assim solicitar via chat, (iii) vedação injustificada à participação de consórcio de empresas, (iv) insuficiência de detalhamento de critérios para avaliação da prova de conceito das amostras e de indicação dos critérios técnicos objetivos e mensuráveis para análise, (v) falta de informações sobre a divulgação na fase preparatória da Intenção de Registro de Preços (IRP) pelo sistema de registro de preços e (vi) exigência excessiva de certificação por entidade específica (metodologia Casel) para o material didático referente ao lote 2.

Por meio do Despacho n.º 78/2026 (peça 7), foi determinada a manifestação preliminar do ente, que, em resposta (peça 11), esclareceu que:

(i) o objeto licitado encontra-se suficientemente descrito no instrumento convocatório e, sobretudo, no Termo de Referência, o qual contempla os requisitos técnicos, quantitativos e funcionais da solução educacional pretendida, asseverando que a referência à exigência de imagens relacionadas ao “Estado” deve ser interpretada, de forma sistemática e contextual, como alusiva ao Estado do Paraná, em razão da área de atuação do consórcio, sem prejuízo à competitividade ou à adequada formulação das propostas;

(ii) a possibilidade de prorrogação de prazos pelo pregoeiro constitui mecanismo legítimo de gestão procedimental, compatível com os princípios do formalismo moderado, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa, desde que observados critérios de motivação, publicidade, registro em ata e tratamento isonômico aos licitantes;

(iii) a vedação à participação de consórcios empresariais encontra amparo na discricionariedade administrativa conferida pela Lei nº 14.133/2021, tendo sido adotada em razão da complexidade operacional do objeto, da necessidade de preservação da adequada responsabilização contratual e da existência de fornecedores aptos à execução integral da solução, sem demonstração concreta de restrição à competitividade;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

(iv) os critérios da prova de conceito estariam previstos de forma objetiva no Termo de Referência, mediante utilização de planilhas e checklists de verificação binária (“atende” ou “não atende”), aptos a assegurar transparência, rastreabilidade e julgamento objetivo;

(v) a ausência de procedimento formal de Intenção de Registro de Preços (IRP) decorreu de limitações operacionais e da urgência da contratação, destinada a garantir o atendimento das demandas educacionais dos municípios consorciados, argumentando o ente que os quantitativos estimados foram devidamente informados aos licitantes e que não houve ocultação de demanda potencial capaz de comprometer a formulação das propostas;

(vi) a exigência de certificação ou reconhecimento pela metodologia CASEL, prevista para o lote relativo à educação socioemocional, constituiria parâmetro técnico destinado a assegurar qualidade pedagógica e consistência metodológica da solução contratada, sem caracterizar direcionamento, indicação de marca ou restrição indevida à competição; e

(vii) o certame já se encontrava homologado e com ata de registro de preços formalizada, defendendo a inexistência de prejuízo à competitividade, a ocorrência de disputa efetiva entre licitantes e a presença de risco de dano reverso decorrente de eventual paralisação da contratação.

A representação foi parcialmente recebida (Despacho n.º 182/2026, peça 17) tão somente com relação às duas impropriedades – vedação injustificada à participação de consórcio de empresas e falta de informações sobre a divulgação na fase preparatória da intenção de licitar pelo sistema de registro de preços –, tendo sido negada a medida liminar.

Em atendimento ao contraditório determinado por este Tribunal, o CONDESCOM apresentou defesa complementar (peça 32) voltada especificamente para os dois pontos remanescentes da controvérsia, sustentando, em síntese, que:

(i) a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio decorreu das características concretas do objeto licitado, consistente no fornecimento integrado de solução educacional composta por materiais didáticos, conteúdos pedagógicos e plataforma digital, cuja adequada execução demandaria elevado grau de coesão técnica, uniformidade metodológica, centralização de responsabilidades, padronização operacional e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

governança contratual unificada, argumentando que a admissão de consórcios poderia fragmentar obrigações, ampliar riscos de conflitos internos, dificultar a fiscalização e comprometer a homogeneidade da solução a ser implantada junto aos municípios consorciados; defendeu, ainda, que a representante não demonstrou efetivo prejuízo à competitividade, direcionamento do certame ou inviabilização da obtenção da proposta mais vantajosa, ressaltando que houve disputa regular entre fornecedores e que eventual insuficiência de motivação da cláusula editalícia não seria suficiente para justificar a invalidação do procedimento; e

(ii) quanto à ausência de divulgação prévia da Intenção de Registro de Preços (IRP), alegou que a finalidade material do instituto foi devidamente atendida por meio do levantamento das necessidades dos municípios consorciados, utilizando-se dados objetivos, informações oficiais e critérios técnicos para dimensionamento da contratação, de modo que os quantitativos constantes do edital e do Termo de Referência refletiriam a demanda efetivamente identificada, sem ocultação de aderentes, superdimensionamento da contratação ou indução dos licitantes a erro na formulação das propostas. Acrescentou que a não realização da IRP decorreu de circunstâncias administrativas concretas, relacionadas à limitação estrutural do consórcio para gerenciar adesões externas à ata de registro de preços, bem como à necessidade de assegurar, em tempo hábil, a disponibilização dos materiais e da plataforma educacional para o início do ano letivo, em observância ao interesse público educacional. Destacou, por fim, a inexistência de demonstração de lesividade concreta à competitividade, à economicidade do certame ou ao erário, defendendo que eventual falha procedimental de natureza formal, desacompanhada de prejuízo efetivo, não constitui fundamento suficiente para a anulação do certame, sendo mais adequada, se necessário, a adoção de providências orientativas voltadas ao aperfeiçoamento de futuras contratações.

Em suas razões de contraditório (peça 33), FÁBIO DE OLIVEIRA DALÉCIO, ex-Presidente do CONDESCOM, apresentou manifestação que reproduz, em termos literais, os mesmos argumentos constantes da defesa institucional já produzida pelo consórcio.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS (Instrução n.º 552/2026, peça 34) opinou pelo conhecimento e procedência da representação, por entender configuradas duas irregularidades: (i) a ausência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

justificativa técnica adequada para a vedação da participação de empresas em consórcio, em afronta ao artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa; e (ii) a não realização prévia do procedimento de IRP, aliada à possibilidade de adesão posterior de órgãos não participantes à ata de registro de preços, em desconformidade com o artigo 86 da mesma lei, circunstância que comprometeria a transparência, o planejamento da contratação e a adequada estimativa dos quantitativos. Em razão disso, propôs a expedição de recomendações ao CONDESCOM para que, em futuros certames, apresente motivação técnica robusta e expressa quando optar por restringir a participação de empresas em consórcio e, nas licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços que admitam adesões posteriores, realize previamente o procedimento público de Intenção de Registro de Preços, em observância à Lei n.º 14.133/2021.

O Ministério Público de Contas – MPC (Parecer n.º 305/2026, peça 35) aquiesceu ao opinativo da unidade instrutiva.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Não subsistem questões preliminares pendentes de apreciação.

Conforme consignado no despacho de recebimento parcial da representação, as alegações originalmente formuladas pela representante relativas à descrição do objeto, à possibilidade de prorrogação de prazo pelo pregoeiro, aos critérios da prova de conceito e à exigência de certificação vinculada à metodologia CASEL foram consideradas suficientemente esclarecidas em sede de informações preliminares, remanescendo, para julgamento de mérito, apenas duas controvérsias: (i) a legalidade da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio; e (ii) a ausência de realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP no âmbito do sistema de registro de preços adotado pelo CONDESCOM.

A análise, portanto, deve concentrar-se nesses dois pontos.

A controvérsia demanda exame à luz dos princípios estruturantes da ordem constitucional de contratações públicas e do novo regime instituído pela Lei n.º 14.133/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

A Constituição da República, ao disciplinar a atuação administrativa, estabelece que a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (artigo 37, *caput*). Em matéria licitatória, tais postulados projetam-se sobre a garantia de igualdade entre os licitantes, sobre a busca da proposta mais vantajosa e sobre a promoção da ampla competitividade, vetores que conformam todo o sistema de contratação pública.

Em desenvolvimento desses comandos constitucionais, a Lei n.º 14.133/2021 consagrou, em seu artigo 5º, entre outros, os princípios da igualdade, da competitividade, da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, os quais devem nortear todas as fases do procedimento licitatório.

Nesse contexto normativo, merece especial destaque o artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021, que introduziu relevante alteração em relação ao regime anteriormente disciplinado pela Lei n.º 8.666/1993.

Sob a égide da legislação revogada, a participação em consórcios dependia de autorização expressa da Administração (artigo 33). Com o advento da nova lei, entretanto, o legislador inverteu essa lógica, estabelecendo que a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio constitui regra geral, admitindo-se sua restrição apenas quando houver vedação devidamente justificada no processo licitatório (artigo 15).

A opção legislativa não foi casual.

O instituto do consórcio constitui mecanismo legítimo de ampliação da competitividade e de favorecimento da participação de agentes econômicos que, isoladamente, poderiam encontrar dificuldades para satisfazer exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira. Trata-se de instrumento que promove a abertura do mercado, amplia o universo de competidores e potencializa a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração.

Por essa razão, a vedação de consórcios passou a assumir natureza excepcional, impondo ao gestor público o ônus de demonstrar, mediante motivação técnica específica, concreta e proporcional, que a atuação conjunta de empresas revela-se incompatível com as peculiaridades do objeto licitado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

No caso concreto, o CONDESCOM sustenta que a contratação envolvia solução educacional integrada, composta por materiais didáticos, conteúdos pedagógicos e plataforma digital, cuja adequada execução exigiria uniformidade metodológica, padronização operacional, integração tecnológica e centralização de responsabilidades. Argumenta, ainda, que a participação de consórcios poderia gerar fragmentação da execução contratual, conflitos entre empresas e dificuldades de fiscalização.

Embora tais argumentos revelem preocupação legítima do gestor com o adequado desempenho contratual, entendo que eles não se mostram suficientes para justificar a restrição absoluta imposta no edital.

Em primeiro lugar, porque as justificativas apresentadas possuem elevado grau de abstração e poderiam ser reproduzidas em número significativo de contratações de natureza semelhante, sem demonstrar precisamente porque a atuação consorciada, neste caso específico, comprometeria a execução do objeto.

Em segundo lugar, porque parte substancial da argumentação defensiva é neutralizada pelo próprio regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 14.133/2021. Com efeito, o artigo 15, inciso V, da referida Lei estabelece expressamente a responsabilidade solidária dos consorciados pelos atos praticados tanto durante a licitação quanto na execução contratual. Da mesma forma, o inciso II do mesmo dispositivo exige a indicação de empresa líder responsável pela representação do consórcio perante a Administração. Assim, as alegações de pulverização de responsabilidades ou de inexistência de interlocução única não encontram respaldo integral na sistemática legal vigente.

Isso não significa, evidentemente, que a Administração esteja impedida de restringir a participação de consórcios.

A discricionariedade administrativa permanece preservada.

O que a Lei exige é que tal opção seja acompanhada de motivação técnica robusta, fundada em elementos concretos extraídos das peculiaridades da contratação. E é precisamente nesse ponto que se identifica a irregularidade. O processo licitatório não contém fundamentação específica capaz de demonstrar a imprescindibilidade da restrição adotada. A justificativa apresentada limita-se a considerações genéricas acerca da complexidade do objeto e da conveniência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

manter execução centralizada, sem produzir demonstração objetiva da incompatibilidade entre a execução contratual e a atuação consorciada.

Nessa medida, acompanho a conclusão da unidade técnica e do Ministério Público de Contas quanto à caracterização da irregularidade.

Todavia, a constatação da irregularidade não conduz, automaticamente, à invalidação da licitação.

O ordenamento jurídico contemporâneo repele soluções puramente formalistas, privilegiando a avaliação dos efeitos concretos da falha identificada. Nesse aspecto, merece destaque que não se verificou nos autos demonstração de prejuízo efetivo à competitividade do certame, de direcionamento da disputa ou de favorecimento indevido de determinado licitante. Ao contrário, os elementos instrutórios revelam que houve participação plural de empresas interessadas e efetiva disputa durante a sessão pública. Além disso, o certame encontra-se homologado e a respectiva ata de registro de preços já foi formalizada, circunstância que impõe especial cautela na adoção de medidas invalidatórias.

Por conseguinte, adiro parcialmente às manifestações uniformes da instrução, consistentes no reconhecimento da irregularidade e na expedição, não de recomendação, como sugerido, mas de determinação para que, em futuras contratações, o CONDESCOM apresente fundamentação técnica expressa, robusta e documentalmente comprovada sempre que optar por restringir a participação de empresas reunidas em consórcio.

A partir do reconhecimento da transgressão de dispositivo de lei, há que se orientar a Administração quanto à observância desses dispositivos. No entanto, tal obediência não possui natureza facultativa, mas compulsória, impondo-se a estrita submissão aos termos da lei. No caso, há que se aplicar o § 3º do artigo 244 do Regimento Interno desta Corte, que preconiza que *"determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal".* Caso se pretenda indicar medidas para o cumprimento da lei, há que veiculá-las por determinação.

A segunda controvérsia diz respeito à ausência de realização do procedimento público de IRP.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

O Sistema de Registro de Preços constitui mecanismo de racionalização administrativa destinado a permitir futuras contratações de bens e serviços mediante prévio procedimento licitatório, proporcionando ganhos de escala, eficiência administrativa e economicidade.

Dentro dessa sistemática, a Intenção de Registro de Preços ocupa posição central. O artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de IRP durante a fase preparatória do processo, possibilitando a participação de outros órgãos interessados e permitindo a adequada definição dos quantitativos globais da contratação. A finalidade da norma é múltipla. De um lado, busca assegurar transparência e publicidade ao planejamento da contratação. De outro, propicia a ampliação da adesão institucional à futura ata e permite o correto dimensionamento das necessidades administrativas, garantindo maior precisão no cálculo dos quantitativos e no planejamento econômico da contratação.

A defesa sustenta que, embora o procedimento formal de IRP não tenha sido realizado, sua finalidade material foi atingida mediante levantamento prévio das demandas dos municípios consorciados. Argumenta, ainda, que a omissão decorreu de limitações operacionais e da urgência relacionada ao início do ano letivo.

Tais justificativas, contudo, não afastam a irregularidade.

Com efeito, o próprio CONDESCOM reconhece que o rito legal não foi observado.

Além disso, o levantamento interno de necessidades, embora relevante para o planejamento administrativo, não se confunde com a Intenção de Registro de Preços prevista em lei. A IRP possui finalidade mais ampla, consistente em permitir a participação de outros órgãos interessados e em conferir publicidade qualificada ao planejamento da contratação.

Há que se considerar também que a minuta da ata de registro de preços admitia a possibilidade de adesões futuras por órgãos não participantes, circunstância que reforça a relevância do cumprimento do procedimento previsto no artigo 86 da Lei nº 14.133/2021. Afinal, o § 1º desse mesmo dispositivo tão somente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

dispensa a realização do procedimento de IRP caso o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante, o que, obviamente, não é o caso dos autos

Desse modo, acompanho igualmente a conclusão da unidade técnica quanto à ocorrência da irregularidade.

Todavia, mais uma vez, a consequência jurídica da falha deve ser examinada à luz das circunstâncias concretas do caso.

Os autos revelam que houve efetivo levantamento da demanda dos municípios consorciados, reduzindo o risco de dimensionamento arbitrário da contratação. Também não há demonstração de fraude, ocultação deliberada de quantitativos, prejuízo ao erário ou comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa. Ademais, a contratação já se encontra em execução e destina-se ao fornecimento de materiais e soluções educacionais diretamente vinculados ao atendimento da rede pública de ensino dos municípios consorciados. Nessas circunstâncias, eventual anulação do procedimento revelaria medida desproporcional e potencialmente lesiva ao interesse público primário, especialmente diante da ausência de demonstração de dano concreto decorrente da irregularidade identificada. Incidem aqui, com especial relevo, os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, da preservação dos atos administrativos e da instrumentalidade das formas, positivados e reforçados pelos arts. 147 e 148 da Lei n.º 14.133/2021.

Consequentemente, reputo adequada a solução preconizada pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, qual seja, o reconhecimento da irregularidade acompanhado da expedição de determinação, e não de recomendação, pelos motivos alhures declinados, para que o CONDESCOM, em futuras licitações processadas sob o sistema de registro de preços, promova a realização prévia da IRP sempre que presentes os pressupostos legais para sua exigência.

3. VOTO

Ante o exposto, VOTO:

I) pela procedência da presente representação, em razão da constatação das seguintes irregularidades: a) a vedação à participação de empresas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

reunidas em consórcio foi estabelecida sem motivação técnica específica, robusta e proporcional apta a justificar a restrição excepcional prevista no artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021; e b) não foi realizado o procedimento público de IRP, em desconformidade com o artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021;

II) pela expedição de determinação ao CONDESCOM, para que, em futuras licitações:

a) apresente motivação técnica expressa, específica, proporcional e documentalmente demonstrada sempre que optar por restringir a participação de empresas reunidas em consórcio, em observância ao artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da motivação, da isonomia e da competitividade;
b) realize previamente o procedimento público de IRP em licitações processadas por meio do sistema de registro de preços, especialmente quando houver possibilidade de adesão posterior por órgãos ou entidades não participantes, observando integralmente o disposto no artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

RELATÓRIO

Trata-se Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA, em face do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO – CONDESCOM**, em virtude de supostas irregularidades em cláusulas do edital de Pregão Eletrônico nº 08/2025, visando a formação de “registro de preços para eventual aquisição de solução

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

educacional composta por conteúdos didáticos ou paradidáticos com materiais impressos e plataforma educacional digital ou aplicativo digital, alinhada às competências gerais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para atendimento dos estudantes da educação básica em auxílio na gestão das Secretarias de Educação e demais Secretarias dos municípios consorciados ao CONDESCOM"

FUNDAMENTAÇÃO

Divirjo da proposta do Relator apenas quanto às consequências atribuídas às irregularidades reconhecidas. Entendo que seus efeitos não devem ficar restritos às futuras contratações, sobretudo porque uma delas atinge diretamente o registro de preços que ainda está em vigor.

A Representação apresentada pela MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA. questionou, inicialmente, seis aspectos do Pregão Eletrônico nº 08/2025: a descrição do objeto, a possibilidade de prorrogação de prazo pelo pregoeiro, a vedação à participação de empresas em consórcio, os critérios da prova de conceito, a ausência de Intenção de Registro de Preços – IRP e a exigência relacionada à metodologia CASEL.

No juízo de admissibilidade, foram afastadas as alegações relativas à descrição do objeto, à prorrogação de prazo, aos critérios da prova de conceito e à metodologia CASEL. Permaneceram para exame de mérito apenas dois pontos: a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio e a ausência de realização da IRP.

Quanto à vedação à participação de empresas em consórcio, o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite essa restrição, desde que devidamente justificada no processo licitatório.

No caso, além da insuficiência de fundamentação apontada pelo Relator, há uma contradição evidente entre os próprios documentos da contratação. O Termo de Referência admite expressamente a participação de consórcios, observadas as disposições do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, enquanto o Edital veda a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio.

Não há, entre um documento e outro, justificativa técnica específica para essa mudança. As razões apresentadas posteriormente, relacionadas à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

uniformidade metodológica, integração tecnológica, centralização de responsabilidades e governança contratual, não resolvem essa inconsistência. Como já observado pelo Relator, são argumentos genéricos e não demonstram concretamente porque a execução consorciada seria incompatível com aquele objeto. A irregularidade, portanto, está caracterizada.

Também acompanho o Relator quanto à inobservância do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, já que o próprio CONDESCOM reconhece que não realizou a IRP.

Esse ponto é especialmente relevante porque a contratação previa adesões posteriores de órgãos não participantes. Nesse contexto, a IRP não serve apenas para levantar as demandas, mas também para dar publicidade à formação do registro de preços, permitir a manifestação prévia de outros interessados e dimensionar corretamente os quantitativos.

A proposta do Relator reconhece essas duas violações, mas limita seus efeitos a determinações para futuras licitações. É nesse ponto que entendo necessária a divergência.

A Ata de Registro de Preços nº 5/2026 permanece vigente. Firmada em 9 de fevereiro de 2026, possui prazo de validade de 12 meses, contado do primeiro dia útil subsequente à divulgação no PNCP, nos termos de sua cláusula 5.1, admitida a prorrogação por igual período.

A ata, portanto, ainda pode produzir novos efeitos, inclusive mediante adesões de órgãos não participantes.

Por isso, não me parece adequado reconhecer a ausência da IRP como irregularidade e, ao mesmo tempo, permitir novas “caronas”.

As contratações já constituídas podem ser preservadas, especialmente porque o próprio Relator reconhece que não foram demonstrados fraude, prejuízo ao erário ou comprometimento da proposta mais vantajosa.

A situação é diferente em relação às novas adesões, justamente porque a IRP não foi realizada.

Assim, entendo adequado preservar os atos já consolidados e impedir novas adesões à ata vigente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e no mérito pela **procedência da Representação**, em razão: da vedação à participação de empresas em consórcio sem justificativa técnica adequada, em desacordo com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, e da ausência de realização da Intenção de Registro de Preços – IRP, em desacordo com o art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo em vista as contratações já constituídas**,** entendo pela preservação do certame, porém **DETERMINO** ao CONDESCOM que **a)** se abstenha de autorizar novas adesões de órgãos ou entidades não participantes à Ata de Registro de Preços n.º 5/2026; **b)** nas futuras licitações justifique de forma expressa e específica eventual restrição à participação de empresas em consórcio e realize previamente a IRP nas hipóteses legalmente exigidas, especialmente quando houver possibilidade de adesões posteriores.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar pela procedência da presente representação, em razão da constatação das seguintes irregularidades: a) a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio foi estabelecida sem motivação técnica específica, robusta e proporcional apta a justificar a restrição excepcional prevista no artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021; e b) não foi realizado o procedimento público de IRP, em desconformidade com o artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021;

II. Determinar ao CONDESCOM, que, em futuras licitações:

a) apresente motivação técnica expressa, específica, proporcional e documentalmente demonstrada sempre que optar por restringir a participação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44

empresas reunidas em consórcio, em observância ao artigo 15 da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da motivação, da isonomia e da competitividade;

b) realize previamente o procedimento público de IRP em licitações processadas por meio do sistema de registro de preços, especialmente quando houver possibilidade de adesão posterior por órgãos ou entidades não participantes, observando integralmente o disposto no artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021;

III. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

IV. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, votou pela procedência da Representação, com determinações, nos termos da fundamentação, sendo acompanhado pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. (voto vencido)

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de novembro de 2026 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NS44